



Dall'ibridazione regolatoria alla leale collaborazione: vecchie questioni, nuove sfide e future prospettive in ambito digitale tra tutela della concorrenza, del consumatore e della *privacy*

DI SERENA CRESPI*

SOMMARIO: 1. L'interazione tra i diritti sostanziali della concorrenza, dei consumatori, della *privacy* in ambito digitale. – 2. Il dovere di (leale) cooperazione tra diverse autorità regolatorie nazionali ed UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e in quella italiana. – 3. L'importanza della cooperazione tra autorità regolatorie diverse come condizione di efficienza del mercato (anche) unico. – 4. Le sfide sottese al (necessario) rafforzamento della cooperazione tra autorità regolatorie nazionali e UE: la diversità dei “mandati” e dei beni giuridici tutelati. – 5. *Segue*: la diversità delle tempistiche procedurali. – 6. *Segue*: lo scambio di informazioni e documenti probatori tra autorità regolatorie diverse. – 7. Le iniziative dell'AGCM in materia di cooperazione con altre autorità regolatorie a livello nazionale e UE. – 8. L'emergenza di nuovi modelli cooperativi. – 9. *Segue*: dalla cooperazione al coordinamento tra autorità regolatorie diverse. – 10. Conclusioni.

1. L'interazione tra i diritti sostanziali della concorrenza, dei consumatori, della *privacy* in ambito digitale.

L'esigenza di un'efficace cooperazione tra le autorità regolatorie competenti in materia di concorrenza, protezione dei consumatori e tutela della *privacy*, a livello tanto nazionale quanto europeo, costituisce oggi un elemento imprescindibile dell'attività delle stesse. Non sorprende, quindi, che la relazione del 31 marzo 2025 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato italiana (di seguito: AGCM) – tra l'altro oggetto di analisi del presente incontro – sottolinei proprio come «l'attività nel settore digitale (...) sempre più si caratterizza per

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea nell'Università di Milano-Bicocca. Il testo riproduce, con alcune modifiche e integrazioni, la relazione tenuta alla conferenza «*La relazione annuale dell'Antitrust: una discussione*», la quale è stata organizzata dai Dipartimenti di Giurisprudenza (Prof.ssa Serena Crespi) e di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia (Prof. Massimo Beccarello) dell'Università Milano-Bicocca congiuntamente all'Associazione Antitrust italiana (AAI) e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM). La conferenza si è svolta il 29 ottobre 2025 nei locali della Fondazione Bicocca. Per una scelta degli organizzatori del convegno, l'intervento è per lo più volto a commentare gli sviluppi riportati nella Relazione annuale sull'attività svolta dall'AGCM del 31 marzo 2025. Le note sono limitate a quanto strettamente necessario.

l'esigenza di un stretto coordinamento istituzionale tra autorità nazionali, nonché tra autorità nazionali ed europee»¹.

La necessità di una maggiore integrazione e di un più stretto coordinamento degli approcci regolatori e di *enforcement* in questi ambiti di tutela nasce dal progressivo assottigliarsi, segnatamente nei mercati digitali, dei confini tra queste discipline, generando una sorta di interdipendenza funzionale tra di esse. Così, una pratica commerciale scorretta può non solo incidere sulla libertà di scelta dei consumatori, ma può anche comportare un uso improprio dei dati personali e dunque una violazione del regolamento UE sulla protezione dei dati (di seguito GDPR), nonché, al contempo, consolidare posizioni di potere di mercato che sempre di più si fondano sull'accumulazione di questi dati. In tale prospettiva e a titolo esemplificativo, il consenso informato dell'utente o la trasparenza, principi cardini della normativa consumeristica e di quella in materia di protezione dei dati personali, possono anche rappresentare una condizione di concorrenza leale. Allo stesso modo, talune forme di raccolta massiva di dati possono configurare una violazione della *privacy* e un abuso di posizione dominante².

Su questo sfondo, non è allora un caso che molte delle indagini avviate e dei provvedimenti adottati dall'AGCM nell'ultimo biennio mettano in evidenza significative sovrapposizioni tra tali discipline. Mi riferisco, ad esempio, alla sanzione comminata nel maggio 2024 dall'AGCM alla società *Meta Platforms*³ per pratiche ritenute poco trasparenti in merito all'uso, per finalità commerciali, dei dati degli utenti delle piattaforme *Facebook* ed *Instagram*⁴. Tali pratiche non sollevano quindi solo profili di correttezza verso il consumatore, ma il caso si intreccia con la protezione dei dati personali e con l'impatto concorrenziale della concentrazione di informazioni personali nelle mani di pochi operatori globali. Ancora più di recente e in ambito *antitrust*, l'AGCM ha avviato nel luglio 2025 un'istruttoria nei confronti della medesima società per presunto abuso di posizione dominante, con riferimento alla preinstallazione e all'attivazione automatica del servizio *Meta AI* sull'applicazione di messaggistica istantanea *WhatsApp*, anch'essa di proprietà dell'operatore californiano⁵. L'indagine ipotizza che questa pratica possa configurare un abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 102 TFUE nella misura in cui sfrutterebbe il potere di mercato di Meta per integrare forzatamente il proprio servizio di intelligenza artificiale in altre sedi. Si tratterebbe

¹ La Relazione annuale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) del 31 marzo 2025 è pubblicata sul sito della stessa all'indirizzo: https://www.agcm.it/dotcmsdoc/relazioniannuali/relazioneannuale2024/AGCM_Relazione%20Annuale_2025.pdf.

² In tal senso anche il punto 6.3. della Seconda relazione sull'applicazione del GDPR (2024) della Commissione europea, COM(2024) 357 final del 25 luglio 2024 secondo cui «lo sviluppo di normative sul digitale fa sorgere la necessità di una stretta cooperazione in tutti i settori normativi. Tale cooperazione è tanto più necessaria in quanto le questioni relative alla protezione dei dati si intersecano sempre più con le questioni relative, ad esempio, al diritto della concorrenza, al diritto dei consumatori, alle norme sui mercati digitali, alla regolamentazione delle comunicazioni elettroniche e alla cibersicurezza».

³ Il testo della decisione (21 maggio 2024, n. PS12566) è reperibile sul sito dell'AGCM al seguente indirizzo: <https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/PS12566%20CHIUSURA.pdf>.

⁴ Più specificatamente, l'Autorità ha accertato che Meta, in violazione di più disposizioni del Codice del consumo, non ha informato con immediatezza gli utenti iscritti a *Instagram* dell'utilizzo dei loro dati personali per finalità commerciali, e non ha fornito agli utenti di *Facebook* e *Instagram* informazioni sulla possibilità di contestare la sospensione dei loro *account*.

⁵ Il testo del provvedimento di avvio dell'istruttoria è reperibile sul sito dell'AGCM: https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/A576_avvio.pdf.

insomma di una pratica di *tying* del servizio di *WhatsApp* con quello di *Meta AI*, ossia di abbinamento forzato tra due servizi distinti offerti da un'impresa in posizione dominante. Nel sollevare tali addebiti, l'istruttoria si fonda però anche su profili di insufficiente trasparenza, asimmetria informativa e mancanza di consenso effettivo degli utenti, elementi che rimandano anche direttamente ai principi della disciplina della *privacy* e dunque a possibili violazioni del GDPR. Il nodo appare evidente: l'abuso di dati personali può tradursi anche in un abuso di potere economico. Anche solo questi esempi mostrano allora come, nelle diverse aree di intervento dell'Autorità, i profili *antitrust* e consumeristici, nonché quelli relativi alla tutela dei dati personali, tendono sempre di più a richiamarsi gli uni negli altri in una sorta di gioco di specchi da alcuni definito «ibridazione regolatoria»⁶.

Questa integrazione tra i diritti sostanziali si è poi ulteriormente intensificata a seguito della significativa attività legislativa dell'Unione in materia digitale, la quale ha portato negli ultimi anni all'adozione di normative quali, ad esempio, il *Digital Markets Act* (di seguito: DMA)⁷, il *Digital Services Act* (di seguito: DSA)⁸, l'*Artificial Intelligence Act* (di seguito: AI ACT)⁹ o ancora il *Data Act*¹⁰ e il *Data Governance Act*¹¹. Questi atti – e in particolare il DMA, il DSA ma anche l'*AI Act* – hanno segnato un vero punto di svolta per il tema che qui interessa in quanto hanno affiancato ai “tradizionali” diritti in materia *antitrust*, consumeristica e di *privacy* un nuovo e speciale diritto “digitale”, che si interseca con i primi in molteplici punti, avviando in tal modo un complesso dialogo tra sistemi di tutela orizzontali e discipline settoriali

⁶ Sull'ibridazione regolatoria in generale, J. BLACK, *Mapping the Contour of Contemporary Financial Services Regulation*, Discussion Paper n. 17, London School of Economics and Political Science, 2003; in materia digitale, L. TORCHIA, *I poteri di vigilanza, controllo e sanzionatori nella regolazione europea della trasformazione digitale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, p. 1101 ss., e in ambito ambientale, S. KINGSTON, *Greening EU competition law and policy*, Cambridge, 2012.

⁷ Regolamento 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali), *GUUE* L 265 del 12 ottobre 2022. Il DMA è volto a garantire mercati aperti, equi e contestabili nel settore digitale e ha come destinatari i c.d. *gatekeeper*. Per un'analisi di quest'atto UE e dei successivi, D. STAUDENMAYER, R. SCHULZE (eds), *EU Digital Law. Article-by-Article Commentary*, London, II, 2025.

⁸ Regolamento 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali), *GUUE* L 277 del 27 ottobre 2022. Il DSA assicura una maggiore trasparenza, sicurezza e responsabilità nei servizi online, rafforzando la tutela dei diritti degli utenti contro contenuti illegali e la disinformazione e ha come destinatari le piattaforme online.

⁹ Regolamento 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) nn. 167/2013, 168/2013, 2018/858, 2018/1139 e 2019/2144 e le direttive 2014/90, 2016/797 e 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale), *GUUE* L 2024/1689 del 12 luglio 2024. L'*AI ACT* disciplina la sicurezza e l'affidabilità nell'uso dell'intelligenza artificiale, nonché la conformità di quest'ultima ai diritti fondamentali dell'Unione. In merito, tra i tanti, M. INGLESE, *Il regolamento sull'intelligenza artificiale come atto per il completamento e il buon funzionamento del mercato interno?*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. speciale 2/2024, p. 9 ss.

¹⁰ Regolamento 2023/2854 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2023 riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo e che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva (UE) 2020/1828 (regolamento sui dati), *GUUE* L 2023/2854 del 22 dicembre 2023. Il *Data ACT* è volto a facilitare l'accesso, la condivisione e il riutilizzo dei dati tra imprese, utenti e pubbliche amministrazioni.

¹¹ Regolamento (UE) 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022, relativo alla governance europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724 (regolamento sulla *governance* dei dati), *GUUE* L 152 del 3 giugno 2022. Il *Data Governance Act* mira a rendere disponibili un maggior numero di dati per il loro riutilizzo e ad agevolare la condivisione dei medesimi in settori come la salute, l'ambiente, l'energia, l'agricoltura, la mobilità, la finanza, l'industria manifatturiera, o la pubblica amministrazione.

non privo di punti da chiarire ed incertezze, nonché di potenziali sovrapposizioni e conflitti¹². La complessità si accentua ancor di più se si considera che queste normative UE prevedono modelli di *enforcement* diversi tra loro. Mentre, ad esempio, l'applicazione del diritto *antitrust* e del GDPR è in gran parte decentrata, questa competenza essendo principalmente attribuita ad autorità nazionali, il DMA accentra i poteri di azione nelle mani della Commissione europea in via essenzialmente esclusiva, e il DSA si fonda, a propria volta, su un sistema di competenze concorrenti e complementari tra il livello nazionale e quello europeo. Da tutto questo emerge allora in modo evidente la necessità, sempre più marcata, di una cooperazione – se non addirittura di un coordinamento – non solo tra le autorità nazionali competenti in materia di concorrenza, consumatori e *privacy* (c.d. cooperazione intersettoriale), ma anche tra queste ultime e la Commissione europea (c.d. cooperazione multilivello) e/o tra diversi *network* di autorità nazionali e UE.

2. Il dovere di (leale) cooperazione tra diverse autorità regolatorie nazionali ed UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e in quella italiana.

Anche la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha spinto nella direzione di un coordinamento sempre più strutturato tra le autorità di *enforcement* operanti in ambiti giuridici contigui. Si pensi anzitutto alla nota pronuncia pregiudiziale *Meta Platforms* del 4 luglio 2023¹³ originata da una decisione del *Bundeskartellamt*, il garante tedesco della concorrenza, quanto all'applicabilità in un procedimento *antitrust* di principi e regole del GDPR. In particolare, in tale sentenza i giudici di Lussemburgo hanno riconosciuto la competenza dell'autorità *antitrust* tedesca ad interpretare e applicare le disposizioni del GDPR ai fini dell'accertamento di una violazione del diritto della concorrenza (nelle specie, un abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 102 TFUE). Al fine, tuttavia, di evitare divergenze interpretative¹⁴, la Corte di giustizia ha posto in capo alla predetta autorità l'obbligo di cooperare con il Garante della *privacy* (tedesco) in virtù del principio di leale cooperazione previsto all'art. 4, par. 2, TUE¹⁵, il quale è peraltro richiamato anche all'art. 10, comma 4,

¹² Sull'ibridazione regolatoria in ambito digitale per lo più con riguardo al DMA, P. IBÁNEZ COLOMO, *New Times for Competition Policy in Europe: The Challenge of Digital Markets*, in *Journal Eur. Comp. Law&Practice*, vol. 12, 7, September 2021, p. 491 ss.; L. TORCHIA, *I poteri di vigilanza, controllo e sanzionatori nella regolazione europea della trasformazione digitale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, p. 1101 ss.; J. VAN DEN BOOM, *What does the Digital Markets Act harmonize? – exploring interactions between the DMA and national competition laws*, in *Eur. Comp. Journal*, vol. 19, 2023, p. 62 ss.

¹³ Corte giust., 4 luglio 2023, C-252/21, *Meta Platforms*, ECLI:EU:C:2023:537. Per un commento, F. RIZZUTO, *The implications of the Meta Ireland Platforms ruling for the powers of national competition authorities and national regulatory and supervisory authorities*, in *Eur. Comp. Law Rev.*, 2023, vol. 44, 12, p. 532 ss.; P. J. VAN DE WAERDT, *Meta v Bundeskartellamt: Something Old, Something New*, in *European Papers*, 2023, vol. 8, 3, p. 1077 ss.; A. LECOURT, *Une autorité nationale de concurrence peut constater une violation du RGPD*, in *Dalloz IP*, 2024, 1, p. 40 ss.; A. D'AMICO, *The boundary between EU competition law and the GDPR after Meta*, in *Common Market Law Rev.*, 2024, vol. 61, 3, p. 787 ss.; P. MANZINI, *La nuova anima costituzionale del diritto antitrust europeo*, in *Eurojus*, 2025, p. 440 ss., spec. p. 452; P. NAIMY, *Smokescreens of digital markets—choice manipulation and the illusion of consent*, in *Journal Eur. Comp. Law & Practice*, 2025, vol.16, 3, p. 208 ss.

¹⁴ Corte giust., 4 luglio 2023, causa C-252/21, *Meta Platform*, *cit.*, punto 55.

¹⁵ Corte giust., 4 luglio 2023, causa C-252/21, *Meta Platform*, *cit.*, punto 53. In merito, per tutti si veda F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo della crisi*, Napoli, 2020.

della legge italiana n. 287/90 sulla tutela della concorrenza e del mercato¹⁶. In virtù di questo principio generale di diritto dell'Unione, qualora l'autorità *antitrust* riscontri, nell'esercizio delle proprie competenze, una possibile violazione del diritto sulla protezione dei dati personali rilevante ai fini delle proprie indagini, essa deve allora consultare in via incidentale il garante della *privacy*¹⁷. Il giudice dell'Unione ha inoltre chiarito le concrete modalità di esercizio di quest'obbligo di leale cooperazione – in particolare, il dovere di reciproca consultazione, quello dell'autorità della concorrenza di non discostarsi da quanto già deciso dal garante della *privacy* o quello gravante su quest'ultimo di rispondere alla richiesta di consultazione dell'autorità della concorrenza in tempi ragionevoli¹⁸. L'intervento autonomo delle autorità *antitrust* presenta, in definitiva, carattere residuale, essendo ammesso solo in caso di assenza di obiezioni espresse dal garante della protezione dei dati o di mancata risposta di quest'ultimo entro un termine ragionevole¹⁹. Fondandosi su un principio generale del diritto dell'Unione, la Corte di giustizia ha così colmato una lacuna del quadro normativo, il quale non aveva previsto un sistema di coordinamento tra le autorità *antitrust* e della *privacy* nazionali.

A ben vedere però la portata della pronuncia in esame va oltre non solo il caso di specie, ma anche i rapporti tra discipline della concorrenza e della protezione dei dati. Facendo leva su principi generali dell'ordinamento dell'Unione, aventi rango di diritto primario, quale quello di leale cooperazione, ma invero anche sulla necessità, essenziale per il buon funzionamento del sistema UE, di evitare interpretazioni divergenti di un regolamento, come per l'appunto il GDPR, la Corte di giustizia pare avere così delineato un obbligo di coordinamento potenzialmente esteso a tutte le autorità di *enforcement* – quelle nazionali ma anche la stessa Commissione europea – operanti in settori contigui rientranti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

E in effetti questa lettura sembra proprio essere quella che è stata accolta dalla giurisprudenza amministrativa italiana. In una sentenza del 15 gennaio 2024²⁰, il Consiglio di Stato ha, infatti, annullato il provvedimento adottato, in materia consumeristica, dall'AGCM nei confronti di *Telepass* proprio per la mancata richiesta del parere al garante italiano per la protezione dei dati personali. Richiamando in buona sostanza i principi della sentenza *Meta Platforms* in un ambito ultroneo rispetto a quello oggetto di tale pronuncia UE, il nostro supremo organo giurisdizionale amministrativo ha rilevato – usando parole particolarmente rilevanti per il tema che qui interessa – che «sotto il profilo della contaminazione normativa tra il settore consumeristico e quello della tutela dei dati personali, alcune disposizioni nazionali depongono per una non generale insensibilità di rapporti tra l'AGCM e il Garante della *privacy* laddove le condotte anti-consumeristiche contestate (...) intercettino – o addirittura consistano

¹⁶ GU n. 240 del 13 ottobre 1990. La norma recita: «l'Autorità ha diritto di corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni e con gli enti di diritto pubblico, e di chiedere ad essi, oltre a notizie ed informazioni, la collaborazione per l'adempimento delle sue funzioni. L'Autorità, in quanto autorità nazionale competente per la tutela della concorrenza e del mercato, intrattiene con gli organi delle Comunità europee i rapporti previsti dalla normativa comunitaria in materia».

¹⁷ Corte giust., 4 luglio 2023, causa C-252/21, *Meta Platform*, cit., punto 54.

¹⁸ Corte giust., 4 luglio 2023, causa C-252/21, *Meta Platform*, cit., punti 56-58 e 63.

¹⁹ Corte giust., 4 luglio 2023, causa C-252/21, *Meta Platform*, cit., punto 59.

²⁰ Il testo della sentenza n. 497 è disponibile al seguente indirizzo: https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202303363&nomeFile=202400497_11.html&subDir=Provvedimenti. La sentenza è stata impugnata davanti alla Corte di Cassazione per violazione di legge o falsa applicazione di norme di diritto, come previsto dall'art. 111 della Costituzione.

– in un'illecita modalità di trattamento dei dati». Pur rilevando che i settori di competenza dell'AGCM e del Garante per la protezione dei dati personali devono considerarsi distinti, il Consiglio di Stato ha inoltre precisato che non è possibile sostenere l'esistenza di «una assoluta impermeabilità tra gli stessi e soprattutto nei rapporti tra le autorità di controllo, che sempre devono essere ispirati alla più ampia applicazione del principio della leale cooperazione, se non addirittura della fattiva collaborazione». Pertanto, in un procedimento che metteva direttamente in relazione le due discipline – poiché a *Telepass* era contestata la ricezione di dati personali da operatori e intermediari assicurativi senza un'adeguata informativa agli interessati sulle modalità di raccolta e di utilizzo degli stessi – la mancata richiesta, da parte dell'AGCM, di un parere al Garante della *privacy* è stata ritenuta in violazione del principio di leale cooperazione e per questo idonea ad integrare un vizio procedurale tale da inficiare la corretta formazione della decisione.

Analoghe esigenze emergono anche da un altro filone giurisprudenziale UE, ossia quello in tema di possibili limiti al principio del *ne bis in idem*. Nella sentenza *Volkswagen contro Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* del 14 settembre 2023²¹, resa a seguito del rinvio pregiudiziale disposto dal Consiglio di Stato italiano, la Corte di giustizia ha, infatti, chiarito le condizioni che possono giustificare delle limitazioni all'applicazione di tale principio – sancito agli artt. 50 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – in caso di cumulo di procedimenti e/o sanzioni per i medesimi fatti (la commercializzazione ad opera di Volkswagen di veicoli diesel nei quali era stato installato un *software*, che consentiva di alterare la misurazione dei livelli di emissione di ossidi di azoto durante i *test* per il controllo delle emissioni inquinanti) da parte di autorità competenti (la procura tedesca di *Braunschweig* e l'AGCM italiana) in diversi ambiti giuridici (penale e tutela del consumatore), stabilendo che tali situazioni sono ammissibili solo qualora i procedimenti in questione siano stati «condotti in modo sufficientemente coordinato e ravvicinato nel tempo»²². E ciò anche in mancanza, come nel caso di specie, di un apposito e formale meccanismo di cooperazione²³. Inoltre, sempre

²¹ Corte giust., 14 settembre 2023, C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA and Volkswagen Aktiengesellschaft c. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, ECLI:EU:C:2023:663. In dottrina, S. DENYS, *Droits fondamentaux - Principe ne bis in idem et sanctions des pratiques commerciales déloyales*, in *Europe*, 2023, n°11 Novembre, Comm. 363; F. RIZZUTO, *A missed opportunity to fill the enforcement coordination gap in cross-border proceedings? The Volkswagen ruling of the Court of Justice of the European Union regarding unfair commercial practices*, in *Eur. Comp. Law Rev.*, 2024, vol. 45, 2, p. 60 ss.; T. SALONICO, C. CARLI, *The C-27/22 Volkswagen case: another piece of the ne bis in idem puzzle*, in *Journal Eur. Comp. Law & Practice*, 2024, vol.15, 4, p. 252 ss.

²² In particolare, secondo la Corte di giustizia, 14 settembre 2023, causa C-27/22, *Volkswagen*, *cit.*, punto 106, «l'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea deve essere interpretato nel senso che esso autorizza la limitazione dell'applicazione del principio del *ne bis in idem*, sancito all'art. 50 di tale Carta, in modo da consentire un cumulo di procedimenti o di sanzioni per gli stessi fatti, [...] qualora, *in primo luogo*, tale cumulo non rappresenti un onere eccessivo per l'interessato, *in secondo luogo*, esistano norme chiare e precise che consentano di prevedere quali atti e omissioni possano essere oggetto di cumulo e, *in terzo luogo* [come anticipato nel testo], i procedimenti di cui trattasi siano stati condotti in modo sufficientemente coordinato e ravvicinato nel tempo».

²³ Quanto al fatto che non sia necessaria una forma di coordinamento strutturata, Corte giust. 14 settembre 2023, causa C-27/22, *Volkswagen*, *cit.*, punto 104 ove si dice che quest'ultimo «può [e dunque non necessariamente deve] essere espressamente organizzato dal diritto dell'Unione...». Sul fatto che questo tipo di coordinamento, pur previsto dal diritto UE in materia di consumatori, mancasse nel caso di specie, Corte giust. 14 settembre 2023, causa C-27/22, *Volkswagen*, *cit.*, punti 99-101. In effetti, sebbene il regolamento 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori (c.d. «regolamento sulla cooperazione per la tutela dei

secondo i giudici di Lussemburgo, sebbene il coordinamento di procedimenti e/o sanzioni riguardanti gli stessi fatti può certamente rivelarsi più difficile qualora, come nella causa in esame, le autorità di cui trattasi appartengano a Stati membri diversi (Germania e Italia), tali difficoltà pratiche non possono giustificare che si relativizzi detto requisito o che non se ne tenga conto²⁴. E così, in applicazione dei criteri *Volkswagen*, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 4402 del 17 maggio 2024 resa nel caso *Sky Pacchetti calcio Serie A*²⁵, ha escluso la violazione del principio del *ne bis in idem*, pure a fronte di due decisioni parallele dell'AGCM e dell'Autorità garante delle comunicazioni (di seguito: AGCOM), in quanto il sistema garantiva una coordinazione tra i due procedimenti, la quale era in grado di evitare eccessivi oneri per l'interessato, assicurando che il complessivo risultato sanzionatorio non risultasse sproporzionato rispetto alla gravità della violazione.

I principi *Meta Platform* hanno peraltro trovato applicazione parimenti estensiva anche con riguardo all'attività della Commissione europea. È in effetti proprio in attuazione dell'obbligo di leale cooperazione che quest'ultima, in quanto autorità di *enforcement* del DMA, ha consultato, nell'ambito della propria indagine sul modello pubblicitario "*pay or consent*"²⁶ di Meta usato su piattaforme quali *Facebook* e *Instagram*, il Garante della *privacy* irlandese – ossia, ai sensi del GDPR, l'autorità capofila per questo caso in seno al Comitato europeo per la protezione dei dati (di seguito: EDPB) – in merito a questioni attinenti la definizione e la portata della nozione di «consenso lecito al trattamento dei dati personali»²⁷. Come si avrà modo di vedere nel prosieguo, questa cooperazione non porta però sempre a risultati ottimali, soprattutto se non sorretta da regole procedurali pienamente definite e condivise, il che può avere ricadute negative sull'efficacia complessiva del sistema.

consumatori» che ha creato il c.d. *Consumer Protection Cooperation Network (CPC network)*, (GUUE 2004, L 364 del 27 ottobre 2004), sostituito dal regolamento 2017/2394 (GUUE L 345 del 27 dicembre 2017), prevedesse un meccanismo di cooperazione e coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori, la procura tedesca, a differenza dell'AGCM, non faceva parte di tali autorità. Inoltre, come rilevato in Corte giust. 14 settembre 2023, causa C-27/22, *Volkswagen, cit.*, punto 101, se è vero che la procura tedesca ha preso contatto con l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (*Eurojust*), al fine di evitare il cumulo di procedimenti penali nei confronti della Volkswagen in vari Stati membri, per quanto riguarda i fatti oggetto della decisione tedesca, l'AGCM – non essendo un'autorità giudiziaria penale – non aveva partecipato a tale tentativo di coordinamento nell'ambito di *Eurojust*.

²⁴ Corte giust. 14 settembre 2023, causa C-27/22, *Volkswagen, cit.*, punto 103.

²⁵ Il provvedimento dell'AGCM impugnato è il n. 27545 - PS11232 - SKY-PACCHETTI CALCIO SERIE A.

²⁶ Per "*pay or consent*" si intende quel modello in cui l'operatore commerciale offre all'utente una scelta tra prestare il consenso all'uso dei propri dati personali (ad es. per pubblicità personalizzata) oppure, in alternativa, pagare un corrispettivo economico per accedere al servizio senza tale trattamento. Su questo caso, si veda, *ex multiis*, l'analisi di F. ROSSI DAL POZZO, M. GUIDI, *Il Digital Market Act, un nuovo paradigma per la politica di concorrenza dell'UE nei mercati digitali: tra regolamentazione e diritto antitrust*, in F. ROSSI DAL POZZO, I. ANRÒ (a cura di), *Il Mercato Unico Digitale tra antichi problemi e nuove sfide*, in questa Rivista, fasc. speciale, 2025, p. 167 ss., spec. p. 198 ss.

²⁷ Una sintesi ufficiale della decisione pubblicata è stata pubblicata in GUUE C/2025/3466 del 27 giugno 2025, spec. punto 15. La decisione accerta che il modello "*Pay or Consent*" adottato da Meta per *Facebook* e *Instagram* non è conforme all'art. 5, par. 2, del DMA perché non offre agli utenti un'opzione gratuita equivalente che utilizzi meno dati personali, e il consenso richiesto non è «liberamente dato» qualora l'utente debba scegliere tra dare il consenso o pagare un abbonamento. La Commissione europea ha così imposto a Meta una multa di 200 milioni di euro e l'obbligo di adeguamento entro un termine fissato per offrire opzioni conformi ai requisiti del DMA.

3. L'importanza della cooperazione tra autorità regolatorie diverse come condizione di efficienza del mercato (anche) unico.

La necessaria cooperazione tra autorità risponde anche ad esigenze di efficienza. Da un lato, l'assenza di una qualche forma di coordinamento tra *enforcer* può tradursi in indagini frammentate, interpretazioni divergenti e rimedi incoerenti, con il rischio che i grandi operatori digitali sfruttino tali fratture istituzionali a proprio vantaggio o che vengano meno condizioni eque di concorrenza tra operatori di diversa dimensione, nonché tra operatori UE ed extra-europei (cd. "*level playing field*"). Dall'altro lato, la frammentazione regolatoria comporta un prezzo in termini d'incertezza giuridica, di costi di conformità ed oneri amministrativi, potendo incidere, in ultima analisi, sull'attrattività complessiva del mercato europeo. Non è allora sorprendente che si faccia riferimento alla necessità di un maggiore coordinamento inter-autorità e inter-settoriale anche nell'ambito delle attuali riflessioni dell'Unione europea sul rafforzamento della competitività dell'economia: non tanto e non solo nel c.d. «rapporto Draghi»²⁸, ma soprattutto nel *Competitiveness Compass* della Commissione europea²⁹ – richiamato proprio nell'ultima relazione dell'AGCM³⁰ – nonché nella strategia sul commercio elettronico, adottata nel febbraio 2025 sempre da quest'ultima³¹.

Si tratta, del resto, di riflessioni non solo teoriche ma che hanno già trovato un primo riscontro operativo. Proprio al fine di ridurre la frammentazione regolatoria e, al contempo, rafforzare il coordinamento tra autorità nazionali e UE, la Commissione europea ha, infatti, annunciato l'intenzione di riformare – in senso almeno parzialmente più centralizzato – il *Consumer Protection Cooperation Network* (di seguito: CPC), nell'ambito del quale le autorità nazionali competenti per la tutela dei consumatori, tra cui per l'Italia l'AGCM, cooperano con la Commissione europea nello svolgimento di indagini ed azioni di *enforcement*³². La proposta di revisione del regolamento CPC dovrebbe essere presentata da quest'ultima nel quarto trimestre del 2026.

4. Le sfide sottese al (necessario) rafforzamento della cooperazione tra autorità regolatorie nazionali e UE: la diversità dei “mandati” e dei beni giuridici tutelati.

La cooperazione tra autorità nazionali ed europee non è dunque più un'opzione, ma si impone come una necessità. Ciò non significa, tuttavia, che si tratti di un percorso privo di ostacoli e sfide. Ci limiteremo a richiamarne alcuni, soffermandoci su quelli che presentano maggiori ricadute pratiche.

²⁸ Il rapporto è pubblicato sul sito della Commissione europea all'indirizzo: https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en?prefLang=it.

²⁹ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni del 29 gennaio 2025, COM(2025)30 final, *Bussola per la competitività dell'UE*, spec. punto 2.5.

³⁰ Relazione dell'AGCM del 31 marzo 2025 già cit., p. 5.

³¹ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni del 5 febbraio 2025, COM(2025) 37 final, *Un pacchetto completo di strumenti dell'UE per un commercio elettronico sicuro e sostenibile*, spec. pp. 5-6.

³² In tal senso, si veda la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni del 19 novembre 2025, COM(2025)848 final, 2030 *Agenda dei consumatori 2030 e piano d'azione per i consumatori nel mercato unico Un nuovo impulso alla protezione dei consumatori, alla competitività e alla crescita sostenibile*, spec. pp. 13-14.

Innanzitutto, le discipline richiamate nel corso della presente trattazione – concorrenza, tutela dei consumatori, protezione dei dati personali – tutelano oggetti di natura diversa: garantire il corretto funzionamento del mercato, vigilando su pratiche che possono ridurre o falsare il gioco della concorrenza; assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori, contrastando in particolare pratiche commerciali scorrette, pubblicità ingannevole e clausole vessatorie; tutelare i diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche garantendo un trattamento lecito e corretto dei dati personali delle stesse³³. Per quanto riguarda poi il crescente *corpus* di regole che disciplinano specificamente il settore digitale, le diverse normative (DMA, DSA, *AI Act* ecc.) non sempre definiscono con chiarezza i propri obiettivi o cumulano obiettivi molto diversi – dalla sicurezza alla trasparenza, dalla promozione dell’innovazione al rispetto dei diritti fondamentali – lasciando alle autorità il difficile compito di contemperare una varietà d’interessi e di scioglierne le possibili antinomie in sede di *enforcement*³⁴.

Queste differenze di finalità si riflettono poi nei diversi mandati istituzionali delle autorità regolatorie competenti, con conseguente varietà di procedimenti, poteri investigativi e strumenti d’intervento, i quali possono anche entrare in tensione reciproca, incidendo sulla coerenza complessiva del sistema di tutela. Per limitarci ad un solo esempio, basti pensare alla questione dei rimedi: un intervento volto, in chiave *antitrust*, ad abbassare le barriere all’ingresso in un mercato fortemente concentrato, facilitando l’accesso di nuovi entranti a determinati dati, potrebbe incontrare ostacoli derivanti da un’interpretazione restrittiva delle norme *privacy* in materia di accesso e/o condivisione dei dati personali.

Né invero questa valutazione sembra poter mutare allorché si consideri che taluni strumenti legislativi riconoscono espressamente tali diversità di tutele, contenendo disposizioni specifiche che salvaguardano l’applicazione di altre discipline contigue. Così, ad esempio, l’art. 2, par. 4, let. f) del DSA, unitamente al suo cons. 10, chiarisce che il regolamento in questione fa salva la disciplina in tema di tutela dei consumatori (ad esempio, quella sulle pratiche commerciali scorrette) e di protezione dei dati personali; analogamente l’art. 1, par. 6 del DMA sancisce che questo regolamento non pregiudica l’applicazione degli artt. 101 e 102 TFUE, né delle norme nazionali in materia di concorrenza. Tali precisazioni paiono tuttavia aver carattere prevalentemente formale in quanto, come già detto, le diverse discipline – specie nei mercati digitali – tendono per loro natura e oggetto a interagire e a sovrapporsi, rendendo inevitabile un bilanciamento dei diversi diritti ed interessi in gioco, nonché, di conseguenza, necessaria la cooperazione tra le autorità regolatorie coinvolte.

Inoltre, non tutti gli atti UE che disciplinano un certo ambito contemplano e gestiscono queste interferenze. Mentre, ad esempio, gli artt. 37 e 38 del DMA stabiliscono un obbligo di collaborazione informativa e coordinamento tra la Commissione europea e le autorità nazionali, in particolare quelle competenti per l’applicazione del diritto della concorrenza, imponendo, tra l’altro, a queste ultime di comunicare alla prima l’intenzione di avviare un procedimento contro

³³ In tal senso di recente P. MANZINI, *La nuova anima costituzionale del diritto antitrust europeo*, cit., p. 452 ss., il quale conclude peraltro parimenti sulla convergenza quantomeno del diritto della concorrenza con quello alla protezione dei dati personali. Con riguardo anche al diritto dei consumatori, M. K. OHLHAUSEN, A. P. OKULIAR, *Competition, consumer protection and the right (approach) to privacy*, in *80 Antitrust Law Jour.*, 2015, p. 121 ss.; G. OLIVIERI, *Sulle relazioni pericolose fra antitrust e privacy nei mercati digitali*, in *Orizzonti diritto commerciale*, 2021, p. 359 ss.

³⁴ In particolare sugli obiettivi del DMA anche in relazione a quelli del diritto della concorrenza, si veda l’analisi di F. ROSSI DAL POZZO, M. GUIDI, *Il Digital Market Act*, cit., p. 167 ss., spec. p. 196.

un *gatekeeper* in base alle regole *antitrust* UE o nazionali, o di applicare loro una qualche misura, il DSA non prevede alcun meccanismo analogo di cooperazione e coordinamento inter-settoriale. E ciò sebbene siano evidenti le possibili interferenze anche di tale regolamento con normative orizzontali a maglie larghe in materia di consumatori come, ad esempio, con quelle che disciplinano le pratiche commerciali scorrette. In altre parole, non esiste nel DSA una previsione che, in caso di avvio di un procedimento in tema di pratiche commerciali scorrette da parte di un'autorità nazionale, imponga a quest'ultima l'obbligo di comunicare alla Commissione europea l'atto di apertura di una tale procedura e/o imponga alla stessa di coordinarsi con quest'ultima o con un'altra autorità nazionale chiamata ad applicare il DSA. Del resto, da quanto ci risulta, la fase iniziale di applicazione del DSA ha evidenziato, in alcuni casi, difficoltà nel delimitare e coordinare le rispettive sfere d'intervento – sia all'interno della stessa Commissione europea tra i servizi responsabili per l'applicazione del DSA e quelli competenti in materia consumeristica, sia tra la Commissione europea ed alcune autorità nazionali³⁵.

Quantomeno sul versante nazionale, la normativa italiana sembra colmare, almeno in parte, talune lacune del diritto comune. L'art. 15, com. 2, del D.L. del 15 settembre 2023, n. 123, convertito nella legge del 13 novembre 2023, n. 159, prevede, infatti, che «l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il Garante per la protezione dei dati personali e ogni altra Autorità nazionale competente, nell'ambito delle rispettive competenze, assicurano ogni necessaria collaborazione ai fini dell'esercizio da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni delle funzioni di Coordinatore dei Servizi Digitali».

5. Segue: la diversità delle tempistiche procedurali.

Un secondo ordine di difficoltà pratiche che può derivare dall'interazione tra le varie discipline concerne la diversità delle tempistiche delle procedure di indagine e di decisione di autorità nazionali o europee operanti in ambiti regolatori differenti. Coordinarsi significa, infatti, sincronizzare calendari e strategie, evitando, ad esempio, che un'indagine resti bloccata perché un'altra autorità non può procedere con la medesima velocità. Ciò può, tuttavia, risultare problematico, o addirittura impossibile, quando le procedure di uno degli enti regolatori coinvolti devono osservare termini molto stringenti – si pensi, ad esempio, al controllo delle concentrazioni da parte dell'AGCM o della Commissione europea.

Più in generale, non è sempre agevole sincronizzare procedimenti che possono perseguire priorità differenti e sono assoggettati a regole proprie. La già citata vicenda del “*pay or consent*” fornisce un'interessante illustrazione di queste difficoltà. Mentre, infatti, una decisione ai sensi

³⁵ Un esempio della non sempre agevole delimitazione dei confini tra discipline differenti e dei rispettivi ambiti di enforcement è offerto dal c.d. caso *Meta - Deep Fake*, collocabile all'intersezione tra disciplina consumeristica e regolazione dei servizi digitali ai sensi del DSA. A seguito di interlocuzioni tra i servizi della Commissione europea e l'AGCM, la vicenda si è conclusa con il provvedimento del 14 gennaio 2025, con cui l'Autorità ha disposto l'archiviazione del procedimento avviato nel 2023 ai sensi del Codice del consumo nei confronti del gruppo Meta, proprietario delle piattaforme Facebook e Instagram, rilevando la sostanziale coincidenza dell'oggetto con un procedimento avviato nel 2024 dalla Commissione europea in applicazione del DSA, e richiamando, a fondamento della propria decisione, i «criteri di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa». Il testo del provvedimento dell'AGCM è reperibile all'indirizzo: [https://www.agcm.it/dotcmsCustom/tc/2030/2/getDominoAttach?urlStr=81.126.91.44:8080/C12560D000291394/0/94D61B7EE22ACCF3C1258C2600487B35/\\$File/p31438.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/tc/2030/2/getDominoAttach?urlStr=81.126.91.44:8080/C12560D000291394/0/94D61B7EE22ACCF3C1258C2600487B35/$File/p31438.pdf).

del DMA è stata raggiunta dalla Commissione europea nell'aprile 2025³⁶, il Garante irlandese per la protezione dei dati – autorità capofila per questo caso ai sensi del GDPR – non si è tuttora pronunciata in via definitiva in merito. La diversa tempistica dipende anche dal fatto che quest'ultima autorità, avvalendosi della facoltà prevista al riguardo dal GDPR, aveva a propria volta richiesto all'EDPB un parere interpretativo sulla nozione di «consenso lecito» nei modelli «consenso o pagamento» attuati dalle grandi piattaforme online³⁷. È allora plausibile che la risposta ricevuta dalla Commissione europea in seguito alla consultazione del Garante irlandese, cui si è fatto sopra riferimento, nonché prima che l'EDPB avesse emesso il proprio parere, non sia stata pienamente esaustiva, dal momento che il procedimento in base al GDPR era ancora in corso e, peraltro, in una fase piuttosto iniziale. Nel frattempo peraltro, lo stesso modello proposto da Meta – e oggetto dell'indagine irlandese – si è evoluto proprio sulla base delle osservazioni formulate dalla Commissione europea nell'ambito del procedimento DSA.

6. Segue: lo scambio di informazioni e documenti probatori tra autorità regolatorie diverse.

La cooperazione tra autorità regolatorie diverse incontra ostacoli anche con riferimento allo scambio di informazioni. I dati raccolti nel corso di istruttorie hanno, infatti, spesso carattere sensibile e sono soggetti a specifiche salvaguardie – segreto d'ufficio, riservatezza delle indagini, segreto d'impresa, oltre alla stessa disciplina in materia di protezione dei dati personali³⁸. In taluni casi, possono entrare in gioco anche considerazioni relative al rispetto del principio del *ne bis in idem*. Tutto ciò può ostacolare la trasmissione di atti istruttori o di documenti probatori tra autorità regolatorie diverse quando non siano previste basi giuridiche esplicite di cooperazione tra le stesse.

Ma anche laddove gli atti UE prevedono meccanismi specifici che permettono tali scambi di informazioni, essi riguardano per lo più la cooperazione tra autorità operanti nel medesimo ambito regolatorio – così, ad esempio, tra quelle che sono parte del già menzionato *CPC network* in materia consumeristica, o dell'*European Competition Network* o ancora della rete di coordinatori in materia di DSA. Ciò che manca è un quadro unitario di interoperabilità e cooperazione tra autorità appartenenti a settori diversi. Si tratta di un limite pratico significativo, il quale può ridurre in modo sensibile l'effettività del tipo di cooperazione e coordinamento inter-settoriale richiesto dalla già menzionata pronuncia *Meta Platforms*. In mancanza di basi giuridiche specifiche, infatti, la consultazione inter-autorità rischia di ridursi a scambi di informazioni generiche o anonime di limitata utilità investigativa e ridotto valore probatorio. Servono dunque procedure sicure, protocolli chiari, nonché probabilmente discipline o deroghe puntuali normativamente previste, le quali consentano di contemperare i diversi diritti ed interessi in causa. Non sorprende allora che il Garante europeo della protezione dei dati personali (di seguito: EDPS) abbia auspicato un intervento del legislatore dell'Unione proprio

³⁶ Decisione della Commissione europea del 23 aprile 2025, *GUUE C/2025/3466* del 27 giugno 2025 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202503466&utm).

³⁷ L'EDPB ha adottato il proprio parere il 17 aprile 2024 (https://www.edpb.europa.eu/system/files/2024-11/edpb_opinion_202408_consentorpay_it.pdf).

³⁸ V., ad esempio, l'art. 14, parr. 3 e 4, della legge 287/1990 per quanto riguarda l'AGCM, o l'art. 54, par. 2, GDPR per quanto riguarda le autorità garanti della *privacy*.

per permettere questi scambi di informazioni e documenti probatori in un'ottica inter-regolatoria³⁹.

In questo contesto, sarà allora interessante vedere se la futura proposta della Commissione europea di riforma del *CPC network*, già richiamata in precedenza, conterrà disposizioni idonee a facilitare tali scambi anche con enti regolatori al di fuori dell'ambito consumeristico. Gli ultimi sviluppi della normativa dell'Unione non inducono, tuttavia, ad un particolare ottimismo. Si pensi, in particolare, al regolamento recentemente adottato per rafforzare la cooperazione tra autorità garanti della *privacy*, il quale appare, sotto questo profilo, deludente, limitandosi a disposizioni generiche⁴⁰. Ciò sembra confermare la persistente riluttanza di molti Stati membri ad accettare regole pienamente armonizzate su questo tipo di questioni, spesso giustificata con la necessità di salvaguardare il principio dell'autonomia procedurale nazionale.

7. Le iniziative dell'AGCM in materia di cooperazione con altre autorità regolatorie a livello nazionale e UE.

A fronte dell'esigenza di garantire un coordinamento tra enti regolatori operanti in ambiti diversi, gli sviluppi normativi e giurisprudenziali richiamati non rappresentano solo un fattore di complessità, ma possono anche offrire nuove opportunità per assicurare maggiore coerenza ed incisività all'attività di *enforcement* nel settore digitale. In questo contesto, l'AGCM appare in una posizione favorevole grazie innanzitutto al suo "doppio mandato" in materia *antitrust* e consumeristica. E in effetti, essendo investita di una duplice missione⁴¹, l'Autorità ha avuto modo, nell'esercizio delle sue competenze, di mostrare in diversi settori – non solo quello digitale ma anche, ad esempio, quello ambientale⁴² – come diverse prospettive regolatorie possono integrarsi e completarsi vicendevolmente.

Questo patrimonio di esperienza si rivela allora prezioso nel contesto di un quadro regolatorio digitale caratterizzato da sovrapposizioni normative sempre più frequenti. Ne è testimone l'approccio assunto dall'AGCM nel caso *Booking* del dicembre 2024, richiamato nella relazione del 31 marzo 2025 e relativo al mercato dei servizi di intermediazione e prenotazione *online*, nel quale la cooperazione con la Commissione europea ha consentito l'adozione da parte dell'autorità italiana, ai sensi della normativa *antitrust*, di impegni *ex post* – riguardanti le condizioni di partecipazione delle strutture alberghiere a programmi, promossi da *Booking*, finalizzati ad accrescerne la visibilità nei risultati di ricerca – complementari e coerenti rispetto agli obblighi *ex ante* imposti dall'esecutivo europeo in applicazione del DMA, segnatamente quelli relativi alla libertà di tali strutture di offrire prezzi e condizioni diversi (anche migliori) sul proprio sito *web* o su altri canali rispetto a *Booking.com*⁴³. Questa

³⁹ EDPS, *Towards a Digital Clearinghouse 2.0. Concept Note*, 15 gennaio 2025 https://www.edps.europa.eu/system/files/2025-01/towards_a_digital_clearinghouse_2_0_january_2025_en_0.pdf, spec. pp. 24-25.

⁴⁰ Regolamento 2025/2518 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 novembre 2025 che stabilisce norme procedurali aggiuntive sull'applicazione del regolamento (UE) 2016/679, *GUUE L* del 12 dicembre 2025.

⁴¹ E non si tratta peraltro di un modello di *governance* così diffuso all'interno dell'Unione europea.

⁴² Relazione dell'AGCM del 31 marzo 2024, *cit.*, p. 11.

⁴³ Relazione dell'AGCM del 31 marzo 2025, *cit.*, pp. 19, 36, 81. Per ricostruire il caso, si veda il comunicato stampa dell'AGCM: <https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2024/12/A558-A558B>; il testo del provvedimento dell'AGCM è reperibile all'indirizzo: https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/A558%20e%20A558B_acc.%20imp.+chius.%20proc_omi.pdf. Quanto agli impegni, si veda il

complementarità degli approcci *ex ante* ed *ex post*, purché frutto di un coordinamento stretto tra le diverse autorità, nazionali e UE, coinvolte, potrebbe rivelarsi particolarmente utile nella misura in cui l'*enforcement antitrust* “classico” offre una maggiore flessibilità rispetto al DMA nel reagire alla varietà delle condotte poste in essere dai *gatekeepers*. Quest’ultimo, fondandosi su un elenco predeterminato di comportamenti vietati, presenta in effetti per natura un grado più elevato di rigidità. Il punto – e la difficoltà – non è quindi sovrapporre strumenti, ma farli dialogare in modo complementare, evitando sia lacune sia duplicazioni.

Un’effettiva cooperazione inter-settoriale richiede anche procedure e regole operative chiare e precise al fine di evitare – o quantomeno ridurre – quei rischi di disallineamenti e sfasamenti temporali a cui si è fatto in precedenza riferimento⁴⁴. In tale prospettiva, vanno accolte con favore le iniziative intraprese dall’AGCM per formalizzare e dare maggiore contenuto ai suoi rapporti con altre autorità regolatorie. In particolare, nel luglio 2025, l’AGCM ha concluso un protocollo d’intesa con il Garante per la protezione dei dati personali⁴⁵ volto a istituire una collaborazione strutturata su più piani operativi: dallo scambio di segnalazioni tra le due autorità – cosicché se, nel corso di un’indagine, l’AGCM o il Garante della *privacy* riscontrano violazioni rispettivamente della norme sulla tutela dei dati o della concorrenza, essi trasmettono il fascicolo all’altra autorità – all’aggiornamento reciproco, dalla possibilità di condurre indagini conoscitive congiunte allo svolgimento comune di attività formative e di sensibilizzazione, nonché attraverso la creazione di un tavolo tecnico operativo composto da dirigenti designati da entrambe le autorità. Sebbene tale strumento non permetta probabilmente di risolvere tutte le complessità, esso presenta l’indubbio merito di rendere la cooperazione tra le predette autorità più operativa e quindi più idonea a favorire sinergie ed evitare vuoti di coordinamento. Esso ben potrebbe, dunque, fungere da modello per accordi con altre autorità – si pensi, ad esempio, all’aggiornamento del protocollo d’intesa tra l’AGCM e l’AGCOM reso necessario dagli sviluppi legati all’applicazione del DSA.

Le iniziative adottate a tale riguardo dall’AGCM si sono anche confrontate con la dimensione multilivello della cooperazione, interessando quindi non solo i rapporti con altre autorità nazionali, ma anche quelli con la Commissione europea. In quanto autorità nazionale designata per l’applicazione del DMA, ai sensi degli artt. 37 e 38 di tale regolamento, l’AGCM si è così dotata di un regolamento – adottato con delibera del 23 luglio 2024 – sulle forme di collaborazione e cooperazione con la Commissione europea nell’ambito dell’applicazione del DMA, in particolare attraverso l’esercizio dei propri poteri d’indagine⁴⁶. L’AGCM ha altresì

provvedimento reperibile al seguente indirizzo: https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/A558%20e%20A558B_acc.%20imp.+chius.%20proc_omi.pdf Con riguardo poi all’intervento della Commissione europea in applicazione del DMA, si veda il comunicato stampa: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_24_5828. In merito, v. anche il commento di F. ROSSI DAL POZZO, M. GUIDI, *Il Digital Market Act*, *cit.*, p. 167 ss., spec. p. 202.

⁴⁴ In tal senso anche la seconda relazione sull’applicazione del GDPR, *cit.*, punto 6.3, ove si dice che «sussiste la necessità di creare strumenti di cooperazione più strutturati ed efficienti, in particolare per affrontare situazioni che interessano un vasto numero di persone nell’Unione e coinvolgono diverse autorità di regolamentazione. Tali strutture dovrebbero garantire che le autorità rimangano sempre responsabili di tutte le questioni relative al rispetto delle norme nei rispettivi settori di competenza. Gli Stati membri dovrebbero inoltre adoperarsi per garantire un’adeguata cooperazione a livello nazionale».

⁴⁵ Il testo del protocollo è reperibile sul sito dell’AGCM all’indirizzo: https://www.agcm.it/dotcmsdoc/normative/protocollo_AGCM_Privacy_2025.pdf.

⁴⁶ Regolamento sulle forme di collaborazione e cooperazione, ai sensi dell’art. 18 della legge 30 dicembre 2023, n. 214, recante «Misure per l’attuazione del regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio,

siglato uno specifico accordo di cooperazione con quest'ultima che consente e organizza il coinvolgimento dei funzionari dell'Autorità in azioni di *enforcement* svolte dall'esecutivo brussellese in attuazione del DMA⁴⁷. Trattasi di strumenti che, pur dovendo probabilmente essere ancora completati da altri atti, contribuiscono a rendere più strutturato e trasparente il rapporto tra *enforcement* nazionale e UE.

8. L'emergenza di nuovi modelli cooperativi.

Pur rappresentando senza dubbio un contributo importante allo sviluppo di un quadro più sinergico e coerente, le soluzioni appena descritte pongono comunque la questione se la crescente complessità dell'impianto normativo non richieda un salto di qualità verso forme di cooperazione più evolute ed integrate, le quali vadano oltre un dialogo bilaterale – tra l'AGCM e singoli *enforcer* nazionali o tra l'AGCM e la Commissione europea – permettendo all'insieme delle autorità coinvolte nella *governance* digitale di sedere “attorno allo stesso tavolo”.

In altri ordinamenti nazionali, modelli di questo tipo sono in effetti già stati sperimentati, riflettendo così meglio il carattere multi-disciplinare e multi-autorità di questo coordinamento. La Germania, ad esempio, ha istituito un *cluster digitale* che riunisce diverse autorità federali competenti per settori regolatori connessi alla digitalizzazione⁴⁸. L'intento è quello di sviluppare un approccio condiviso in materia di regolazione ed *enforcement* nel settore digitale, anche attraverso lo scambio di conoscenze, informazioni e migliori pratiche⁴⁹. Una simile impostazione si rinviene anche nei Paesi Bassi con la creazione del *Digital Regulation Cooperation Platform* – promosso dall'Autorità olandese per i mercati e i consumatori (*Autoriteit Consument & Markt*) che, analogamente all'AGCM, è responsabile sia per la tutela della concorrenza sia per la protezione dei consumatori – il quale raccoglie gli enti regolatori nazionali coinvolti nell'applicazione del DSA, del DMA e dell'*AI Act* e che si propone di lavorare su tematiche quali l'intelligenza artificiale, gli algoritmi e il trattamento dei dati, l'architettura dei servizi *online*, i meccanismi di personalizzazione, nonché le pratiche commerciali aggressive o ingannevoli⁵⁰. Strutture di coordinamento paragonabili operano anche in Irlanda (*Digital Regulators Group*⁵¹) e in Francia (*Réseau national de coordination de la régulation des services numériques*⁵²), mentre, al di fuori dai confini dell'Unione, merita

del 14 settembre 2022» adottato dall'AGCM mediante delibera del 23 luglio 2024, *GU Serie generale* n. 191 del 16 agosto 2024. Il testo del regolamento è reperibile sul sito dell'AGCM all'indirizzo: https://www.agcm.it/dotcmsdoc/normativa/concorrenza/p31295_Regolamento_collaborazione_cooperazione_art_18_1_214_2023.pdf.

⁴⁷ Relazione dell'AGCM del 31 marzo 2025, *cit.*, p. 81.

⁴⁸ Ossia l'Autorità federale antitrust (*Bundeskartellamt*), il Garante federale per la protezione dei dati personali e l'accesso all'informazione (*Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*), l'Autorità nazionale per la *cybersecurity* (*Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*), l'Autorità responsabile per la supervisione del sistema finanziario (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*), l'Agenzia federale delle reti (*Bundesnetzagentur*) che è competente per i settori dell'energia, delle telecomunicazioni, dei servizi postali e del trasporto ferroviario, nonché l'Ufficio federale di giustizia (*Bundesamt für Justiz*), l'autorità centrale del sistema giudiziario tedesco responsabile, tra l'altro, per la cooperazione europea e internazionale

⁴⁹ In merito, si veda <https://www.digitalclusterbonn.de/DCB/start.html>.

⁵⁰ Sul *forum* di cooperazione olandese, si veda <https://www.acm.nl/en/about-acm/collaboration/national-cooperation/dutch-digital-regulation-cooperation-forum>.

⁵¹ In merito, v. <https://www.comreg.ie/about/other-regulators/>.

⁵² Il *Réseau* è stato istituito dall'art. 7(4) della legge 2024-575 del 21 giugno 2024 sulla fiducia nell'economia digitale (https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000049570808).

menzione il *Digital Regulation Cooperation Forum* del Regno Unito, il quale persegue finalità analoghe, volte a creare coerenza per risolvere le potenziali tensioni tra i regimi regolatori dei nostri membri, ossia l’Autorità *antitrust*, il Garante per la *privacy*, l’Autorità di supervisione dei mercati finanziari e l’Autorità per le comunicazioni⁵³. Queste esperienze fanno capire come, in contesti regolatori complessi, la sola cooperazione informale rischi di non bastare e debba essere istituzionalizzata.

Nella stessa direzione si colloca, infine, la proposta avanzata dall’EDPS di istituire una *Digital Clearinghouse 2.0*, ossia una piattaforma, questa volta a livello UE, di scambio e coordinamento tra i *network* di autorità nazionali competenti per il settore digitale, quali l’*European Competition Network* (ECN), l’EDPB, l’Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) o il Gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (ERGA)⁵⁴. È interessante notare come, pur lanciando questa importante iniziativa mediante un dettagliato documento programmatico, l’EDPS ne riconosce al contempo i possibili limiti, rilevando che tali modelli di cooperazione, anche quando formalizzati, potrebbero rivelarsi insufficienti per rispondere pienamente alla complessità del quadro normativo UE in materia digitale. Per tale motivo, l’EDPS prospetta che, in futuro, potrebbero rendersi necessari interventi legislativi comuni volti non solo a chiarire il rapporto tra i vari obblighi sanciti in diversi atti dell’Unione, ma anche – in una più ampia e ambiziosa prospettiva di respiro istituzionale – a razionalizzare il numero delle autorità competenti a vigilare su quadri normativi strettamente connessi, spingendosi fino a ipotizzare la creazione di un organismo centrale indipendente volto a promuovere la coerenza e l’uniformità nella loro applicazione pratica⁵⁵.

Al di là delle differenze tra i modelli considerati – e della loro effettiva idoneità a fornire risposte adeguate alle sfide in questione – ciò che certamente emerge da queste diverse iniziative – tutte recenti – è una crescente consapevolezza, da più parti, dell’esigenza di «dare ordine a un quadro che ordinato non è»⁵⁶ e di quanto ciò necessiti soluzioni realmente innovative.

9. Segue: dalla cooperazione al coordinamento tra autorità regolatorie diverse.

In questa prospettiva, più ancora che le modalità procedurali, assume particolare importanza il contenuto della cooperazione. Al riguardo, uno strumento che sembra presentare forti potenzialità per rafforzare la coerenza e la consistenza del *corpus* di regole applicabili al settore digitale è quello degli orientamenti comuni interpretativi elaborati – eventualmente anche nell’ambito dei *forum* sopramenzionati – da più autorità regolatorie. Creando un approccio interpretativo condiviso, tali orientamenti sono, infatti, idonei a ridurre la frammentazione normativa e ad accrescere la certezza del diritto, limitando così anche il rischio di divergenze applicative “a valle”. Intervenendo “a monte”, questo approccio garantisce anche maggiore sistematicità rispetto ad una cooperazione limitata al solo livello di *enforcement*, la

⁵³ Sul *Digital Regulation Cooperation Forum* britannico, <https://www.drcf.org.uk/>.

⁵⁴ Così, EDPS, *Towards a Digital Clearinghouse 2.0*, cit., spec. pp. 22-25.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 26-27.

⁵⁶ L’espressione è della Prof.ssa Anna Argentati, *Il principio di leale collaborazione tra Autorità di concorrenza e Autorità di regolazione: sviluppi recenti e prospettive*, in E. A. RAFFAELLI (a cura di), *Antitrust Between EU Law and National Law. Treviso XVI Conference, Bruxelles, 2025*, p. 263 ss.

quale ha inevitabilmente un carattere più frammentario e contingente, essendo legata alle peculiarità del singolo caso. In altri termini, la cooperazione rischia di non essere sufficiente se resta confinata a collaborazioni caso per caso.

In tal senso sembrano quantomeno già orientati i regolatori dell'Unione europea. La Commissione europea – in quanto autorità competente per l'applicazione del DMA – e i garanti nazionali della protezione dei dati, riuniti nell'EDPB, hanno, infatti, adottato, nel luglio 2025, una prima serie di orientamenti congiunti che riguardano l'interazione tra GDPR e DMA⁵⁷. Considerato che numerose attività disciplinate da quest'ultimo comportano il trattamento di dati da parte dei *gatekeeper* e che, in diverse disposizioni, lo stesso regolamento DMA fa esplicito riferimento a concetti giuridici del GDPR, tali orientamenti comuni mirano a chiarire come i *gatekeeper* possano conformarsi contemporaneamente sia alla disciplina sui mercati digitali sia a quella sulla protezione dei dati personali. L'EDPB e la Commissione europea hanno precisato, ad esempio, quali elementi i *gatekeeper* devono prendere in considerazione per conformarsi ai requisiti di «scelta specifica» e «consenso valido» di cui al DMA e al GDPR, e quindi per combinare o utilizzare in modo incrociato i dati personali in maniera lecita nei servizi di piattaforma di base. Inoltre, come reso noto dall'EDPB, sono già in corso i lavori per l'elaborazione di altri documenti congiunti, in particolare per quanto riguarda il trattamento dei dati personali da parte di sistemi d'intelligenza artificiale rientranti nell'ambito di applicazione dell'*AI Act*⁵⁸. La valutazione degli esiti della consultazione pubblica sulla prima versione degli orientamenti congiunti tra DMA e GDPR, conclusasi il 4 dicembre 2025, potrà peraltro offrire indicazioni concrete sull'utilità pratica per le parti interessate di questo nuovo strumento inter-settoriale.

Infine, sebbene non possa sostituire il (sempre necessario) coordinamento giuridico, anche l'impiego di taluni strumenti tecnologici può favorire un approccio più integrato e coerente tra enti regolatori operanti in ambiti diversi⁵⁹: dall'utilizzo di portali condivisi per lo scambio sicuro di dati, segnalazioni e documenti istruttori al potenziamento delle indagini in un'ottica multi-regolatoria attraverso il ricorso alle cd. *sweeps* – non a caso citate anche nella stessa Relazione dell'AGCM del 31 marzo 2025⁶⁰ – le quali consentono azioni coordinate di controllo simultaneo *online*, su un campione di siti o applicazioni, condotte da più autorità su un tema comune e secondo criteri condivisi. Considerato che tali tecnologie sono spesso già state utilizzate con profitto da diverse autorità operanti all'interno di un medesimo ambito regolatorio – ad esempio, le *sweep* sull'*influencer marketing* effettuate dal *CPC network*, o quelle sulle *cookie banner* condotte nell'ambito dall'EDPB – la sfida consiste ora nel valorizzare le *sweeps* c.d. “ibride”, coinvolgendo, in fase d'indagine o di monitoraggio di

⁵⁷ Le *Joint Guidelines on the Interplay between the Digital Markets Act and the General Data Protection Regulation* del 9 ottobre 2025 sono consultabili all'indirizzo: https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/documents/public-consultations/2025/joint-guidelines-interplay-between-digital_it.

⁵⁸ In tal senso, https://www.edpb.europa.eu/news/news/2025/dma-and-gdpr-edpb-and-european-commission-endorse-joint-guidelines-clarify-common_it.

⁵⁹ Tuttavia, l'adozione di questi strumenti in un contesto cross-settoriale non è priva di criticità. Come si è rilevato in precedenza, l'uso di piattaforme condivise e di tecniche avanzate di data *analysis* possono sollevare questioni delicate in tema di protezione dei dati personali, rispetto del principio del *ne bis in idem*, giusto procedimento ecc. richiedendo quindi garanzie procedurali chiare e regole precise sull'accesso, sull'uso e sulla conservazione delle informazioni scambiate tra autorità.

⁶⁰ Relazione dell'AGCM del 31 marzo 2025, *cit.*, pp. 119-120.

obblighi di *compliance*, autorità o reti di autorità competenti per diversi settori regolatori. Si pensi, ad esempio, alla possibilità di utilizzare tecniche di *web-scraping* e di analisi automatica per individuare *dark patterns* che, allo stesso tempo, possano incidere sulle conformità con le norme consumeristiche, il GDPR e il DSA. In simili ipotesi, piattaforme condivise e criteri comuni consentirebbero interventi coordinati, riducendo duplicazioni e lacune di tutela. L'uso dell'intelligenza artificiale potrebbe, peraltro, offrire nuove possibilità per rafforzare questi strumenti o per crearne dei nuovi – ad esempio, attraverso l'analisi predittiva di pratiche potenzialmente cross-settoriali sulla base di segnalazioni di utenti o *pattern* di mercato che indicano possibili violazioni multiple.

10. Conclusioni.

In conclusione, non solo il complesso quadro normativo UE e nazionale, ma l'evoluzione stessa dei mercati digitali – sempre più caratterizzati dall'integrazione dei servizi e dalla centralità di piattaforme che collegano consumatori, operatori commerciali e dati all'interno di un unico spazio di interazione e scambio – impone di passare da una logica settoriale ad un vero coordinamento tra ecosistemi regolatori interconnessi e interdipendenti. In un periodo in cui la semplificazione normativa è spesso invocata come leva di competitività, la sfida principale non consiste allora tanto nel cambiare le regole esistenti (o aggiungerne di nuove), quanto nel far dialogare meglio le norme già in vigore. Sviluppare la dimensione inter-settoriale e multi-autorità delle attività regolatorie e di *enforcement* può così rappresentare – come mostrano le molte iniziative intraprese dall'AGCM – una forma particolarmente intelligente di semplificazione: non un indebolimento delle tutele, bensì tutele più coerenti, più leggibili e quindi maggiormente capaci di sostenere anche crescita e innovazione.